

**Capítulo VIII.
Realizaciones,
limitaciones y
tensiones internas de
la Misión Kemmerer
en Colombia**

Alejandro López Mejía

8.1 Introducción

Con base en lo estudiado en el capítulo V, se puede afirmar que el período comprendido entre 1904 y 1922 se caracterizó porque en el país hubo un permanente interés por organizar el sistema bancario. Sin embargo, en un principio no hubo un consenso unánime sobre el tipo de banco de emisión deseado: había quienes preferían un sistema de pluralidad, mientras que otros abogaban por la existencia de un banco único.

A partir de 1917 se empezó a imponer esta última propuesta y en los debates parlamentarios de los años siguientes se presentaron varios proyectos de ley que pretendían fundar un banco nacional de emisión. Pero en dichos proyectos seguían existiendo divergencias sobre si sería un banco de bancos, si prestaría dinero a interés a los particulares o si funcionaría como una combinación de los dos sistemas¹²¹.

Entre los proyectos de ley presentados entre 1917 y 1922 por los partidarios de una institución que fuera banco de bancos, hubo algunos que tuvieron los rasgos principales de la ley que creó el Banco de la República (Avella, 1987: cap. 2, cuadros 7-7f). En este sentido, Mauricio Avella afirmó: “No hubo por lo tanto ningún ‘salto’, y, por el contrario, se podría hablar de una ‘continuidad’ entre los proyectos presentados en el Parlamento a partir de 1917 y la Ley 25 de 1923” (Avella, 1987: 50).

Sin embargo, es importante aclarar que el salto no se dio en 1923, porque ya se había dado; este hecho se pone de manifiesto en la influencia que, sobre los partidarios de un banco de redescuento, tuvo la creación, en diciembre de 1913, del “Federal Reserve System” de los Estados Unidos (Salazar, 1924: 8-9; Uribe, 1926: 20). Este fenómeno de la influencia de la reforma bancaria estadounidense, se hizo extensivo a otros países andinos, los cuales, al igual que

¹²¹ Una descripción detallada de las discusiones que se dieron en torno de los bancos de emisión, se encuentra en el informe hecho por la Comisión de Hacienda y Tesoro sobre el proyecto de ley “orgánica del Banco de la República” (Salazar 1924: 6-10; Uribe, 1926: 16-20).

Colombia, ya tenían una legislación para el banco central, antes de la llegada de la Misión Kemmerer (Drake, 1983: 65).

La importancia que tuvo para el país la Misión de consejeros financieros, no fue la de aportar ideas originales para la creación del Banco de la República, puesto que sus propuestas estaban fundadas sobre las mismas bases de los proyectos de ley presentados por los legisladores colombianos desde 1917. La relevancia de la Misión fue más que todo política, pues logró que el público, en general, aceptara el nuevo banco emisor; y tal como se vio en el capítulo anterior, también fue decisiva la forma como contribuyó a conseguir los empréstitos externos deseados por el Gobierno¹²².

Este capítulo está dividido en tres partes principales. En la primera, se señalan las razones por las cuales se contrataron consejeros americanos para asesorar al gobierno colombiano y se indica el grado de independencia que tuvo Kemmerer para escoger a los integrantes de la Misión. Asimismo, se hace una breve descripción de las especialidades de cada uno de los expertos extranjeros y de las tareas por ellos asumidas.

En la segunda sección, con base en el diario personal de Kemmerer, se muestra la rutina de trabajo de la Misión durante su estadía en Colombia.

Por último, el capítulo se centra en los aportes hechos por la Misión Kemmerer, en cómo sus recomendaciones no se amoldaron al medio colombiano y en la importancia que en la aprobación de los proyectos de ley, tuvo el hecho de que estos fueran presentados por expertos extranjeros.

8.2 La contratación de los expertos financieros americanos

En septiembre de 1922, Colombia recibió los primeros cinco millones de dólares de los veinticinco que el Gobierno de los Estados Unidos se había comprometido a entregar como indemnización por la pérdida de Panamá en 1903. El sentimiento general era el de que ese dinero debería ser invertido en un programa que incluyera la construcción de ferrocarriles y la creación del banco central.

Uno de los pasos para llevar a cabo dicho proyecto fue la expedición de la Ley 60 de octubre de 1922, mediante la cual se autorizó al presidente para contratar una misión de consejeros financieros con el propósito de “que sirvieran como ayudantes del Gobierno en la preparación de borradores o proyectos de

¹²² Estos hechos, por lo demás, ya han sido señalados por Paul Drake (1983).

decretos y leyes que tendieran a la reorganización de los servicios, ingresos y contribuciones del país” (Kemmerer, s. f.(i): 1)¹²³.

Aunque cierto sector de la opinión pública era partidario de que los consejeros extranjeros fueran europeos, la administración de Pedro Nel Ospina optó porque fueran americanos. El deseo de atraer capital de los Estados Unidos y su prosperidad económica y financiera, fueron razones que pesaron más en la contratación de ciudadanos estadounidenses, que el sentimiento antiamericanista surgido a raíz de la separación de Panamá¹²⁴.

Con el propósito de conseguir los expertos financieros, el gobierno colombiano buscó la ayuda del Departamento de Estado de los Estados Unidos, el cual, por medio del secretario Hughes, recomendó al profesor Kemmerer de la Universidad de Princeton, como jefe de la Misión (Kemmerer, s. f.(i): 1). Teniendo esto en cuenta, la administración de Ospina expidió inmediatamente el nombramiento del profesor Kemmerer y encargó a Enrique Olaya Herrera, en ese entonces ministro de Colombia en Washington, para concretar los detalles de la venida de la Misión financiera al país. Con la ayuda del doctor Olaya Herrera, el gobierno colombiano le pidió al profesor Kemmerer que sugiriera los nombres de otros tres expertos para integrar la comisión y de una persona con conocimiento del español para que sirviera de secretario.

Kemmerer, no solo emprendió la labor de escoger las personas que lo acompañarían en su Misión, sino que terminó encargado de detalles como el de redactar las cartas por medio de las cuales el gobierno colombiano contrataba los servicios de él y de los demás consejeros financieros (Kemmerer, 1923b). Esta correspondencia se le daba a conocer al doctor Olaya, quien apenas hacía sugerencias de cambios parciales o a veces incluía algún aspecto adicional.

Por ejemplo, con referencia a la carta escrita por Kemmerer, a nombre del doctor Olaya, este le escribió al profesor de Princeton:

Si usted no tiene inconveniente en ello, yo desearía también decir en la carta que la Comisión dará al gobierno las opiniones que este le pida sobre las medidas que, en el campo financiero, contribuyan a fomentar el crédito exterior del Estado (Kemmerer, 1923f).

La cita anterior no solo demuestra el grado de independencia que tuvo Kemmerer en la organización de la Misión de consejeros financieros, sino que

¹²³ Discurso pronunciado por E. W. Kemmerer en el banquete dado en el Bankers Club de Nueva York por la sociedad PanAmericana de los Estados Unidos, en reconocimiento de los servicios rendidos por la misión americana a la República de Colombia.

¹²⁴ Para estudiar las razones por las cuales los gobiernos contrataban ciudadanos americanos para llevar a cabo las reformas financieras, véase Kemmerer (1927: 4).

también deja en claro que para el gobierno colombiano era muy importante cualquier tipo de ayuda por parte de los expertos extranjeros, en la consecución de los préstamos internacionales.

Las personas que acompañaron a Kemmerer fueron Howard M. Jefferson, Fred. R. Fairchild, Thomas R. Lill y Frederick B. Luquien¹²⁵. El primero de ellos había sido, durante seis años, auditor del “Federal Reserve Bank” de Nueva York y cuando fue llamado por Kemmerer, era jefe del Departamento de Desarrollo de Personal del mismo banco. Sus funciones en Colombia comprenderían la organización bancaria interna.

Como especialista tributario de la Misión, el profesor Kemmerer pensó primero en el profesor Haig (Kemmerer 1923c). Sin embargo, terminó contratando al profesor Fairchild, profesor de economía política en la Universidad de Yale y quien había desempeñado, entre otros cargos, el de consejero tributario del gobierno militar americano en Santo Domingo (Kemmerer, 1923c).

El tercer miembro de la comisión, escogido por Kemmerer, fue Thomas R. Lill, quien lo había acompañado a México en 1917 y 1918 en el trabajo de reorganización administrativa y financiera de dicho país. Sus obligaciones en Colombia, comprenderían la organización financiera y la organización de la contabilidad (Kemmerer, s. f.(i): 2).

El secretario de la comisión fue Frederick Luquien, profesor de español de la Universidad de Yale (Kemmerer, s. f.(i)).

Una vez formado el grupo de consejeros, el jefe de la Misión hizo los arreglos correspondientes para zarpar de Nueva York el 14 de febrero de 1923. Los expertos financieros iniciaron sus labores en Bogotá el 20 de marzo, después de haber hecho escala en Barranquilla y de navegar hasta Honda por el río Magdalena.

8.3 La rutina de la Misión Kemmerer durante su trabajo en Colombia

Dado el escaso conocimiento que los expertos extranjeros tenían de las leyes y del contexto colombiano en general, durante las primeras semanas el trabajo de la Misión consistió en el estudio de las leyes bancarias existentes

¹²⁵ Los salarios que devengaron estas personas por los siete meses de permanencia de la misión Kemmerer en Colombia fueron los siguientes: Jefferson y Fairchild, US\$ 10.500 cada uno; Lill, US\$ 7.000 y Luquien US\$ 5.000. Aparentemente, estos salarios fueron mayores a los que en un comienzo ofreció el gobierno colombiano. Así, por ejemplo, al principio se sugirió que Kemmerer ganara US\$ 10.000 por seis meses y a la postre este exigió un salario de US\$ 15.000 por siete meses (Kemmerer, 1923b, 1923g).

y en la lectura de los diferentes tipos de informes referentes al país¹²⁶. A fin de compenetrarse con su situación, en un comienzo los consejeros dedicaron buena parte del tiempo a entrevistar a los hombres de negocios, banqueros, funcionarios públicos y a cualquier otro tipo de personas interesadas en las finanzas de la nación¹²⁷.

Los expertos financieros solo mostraron interés en tener contacto con la élite nacional y para tal efecto iniciaron una agitada ronda de relaciones públicas, con el propósito de que sus recomendaciones fueran ganando adeptos en las altas esferas políticas y sociales (Drake, 1983: 66). Era habitual encontrar a los integrantes de la Misión Kemmerer jugando tenis y golf con las personas a quienes habían entrevistado, asistiendo a reuniones selectas con la “crema de la sociedad”, en matrimonios de personas distinguidas o en comidas ofrecidas en su honor o en el de otros personajes importantes (Kemmerer, 1923j).

Tal como veremos más adelante, independientemente de lo que se hablara con los dirigentes del país, las recomendaciones sugeridas por la Misión Kemmerer no se apartaron de las ideas fijas que tenían desde antes de llegar a Colombia.

A menos de un mes de haber iniciado el trabajo en Bogotá, los consejeros financieros se dedicaron a la redacción de algunas de las leyes que presentarían al Congreso, así como a las exposiciones de motivos. Con la ayuda legal del exministro Esteban Jaramillo y de Vicente Villa, a mediados de mayo estaban dando los retoques finales a la exposición de motivos referente al Banco de la República y un mes más tarde estaban listos para entregar al Congreso los proyectos de ley y las exposiciones de motivos más importantes.

Tal como era costumbre en las diferentes misiones dirigidas por Kemmerer, aunque cada persona era responsable de un tema en particular, los distintos proyectos de ley eran discutidos por todos los miembros de la comisión, antes de ser presentados al Gobierno (Kemmerer, 1923j, 1926b). Sin embargo, parece ser que, con excepción de Fairchild, el profesor Kemmerer no quedó complacido con el nivel técnico de los demás integrantes de la Misión.

Respecto a los aportes hechos por sus compañeros de trabajo en la reunión donde se analizó la exposición de motivos del Banco de la República, Kemmerer escribió en su diario:

Fairchild fue útil pero muy terco.

¹²⁶ Transcripción del diario personal del profesor Kemmerer durante el período comprendido entre el 21 de marzo y el 19 de agosto de 1923. La transcripción fue hecha por su hijo Donald Kemmerer (Kemmerer, 1923j). Véase también Kemmerer (1926b).

¹²⁷ Un procedimiento similar fue adoptado en los demás países donde Kemmerer fue asesor financiero. Kemmerer (1926b).

Lill habló mucho de cosas que no sabía nada, pero hizo un par de sugerencias útiles.

Jefferson cedió fácilmente ante las críticas hechas a algunos de los aspectos más importantes a pesar de que los dos habíamos discutido por horas sobre ellos y estábamos en completo acuerdo. Más que todo superficial y no entiende los fundamentos. No se puede esperar que se sostenga ante las críticas porque no las entiende (Kemmerer, 1923j: lunes 14 de mayo).

Aunque Kemmerer consideró a Fairchild como el más preparado de los integrantes de la Misión, sus relaciones personales con él no fueron las mejores.

La manera como cada uno de los consejeros financieros concebía su trabajo en Colombia, condujo a problemas internos que nunca se solucionaron¹²⁸.

En efecto, a escasos diez días de haber llegado a Bogotá, Luquiens y Fairchild se quejaron por considerar muy intenso el horario laboral de ocho horas diarias de lunes a sábado. Por ello, estos dos consejeros empezaron a faltar a la oficina sin pedirle autorización a Kemmerer, para ir a jugar golf, tenis y billar al Country Club, bien fuera solos, o con algunas de las personas que habían conocido en las entrevistas.

Aunque las buenas relaciones públicas con los dirigentes nacionales era uno de los secretos de la Misión Kemmerer, la actitud hacia el trabajo, demostrada por Luquiens y Fairchild, produjo más de una discusión con Lill y Jefferson, así como el comentario de Kemmerer en su diario: que, tanto para el Gobierno, como para la comisión, habría sido mejor que los dos profesores de Yale no hubieran venido a Colombia.

Para calmar las tensiones, se acordó que se otorgarían dos tardes libres a la semana para jugar golf o tenis, de manera tal que una de ellas sería para tres de los integrantes de la Misión y la otra para los dos restantes. Así, todos los consejeros financieros dedicaron parte del tiempo a practicar algún deporte, hasta el punto de que Jefferson fue el campeón de golf en un torneo colombiano (Kemmerer, 21 de mayo de 1923h).

A pesar de los arreglos hechos al horario laboral, con el fin de mejorar las relaciones internas, Luquiens y Fairchild buscaron siempre la forma de trabajar menos que los demás; por lo tanto, nunca desaparecieron las tensiones en el interior de la comisión. Sin embargo, independientemente del tiempo que cada uno de los integrantes de la Misión Kemmerer dedicó a sus labores, todos ellos tuvieron lista su principal tarea antes de cumplir tres meses de haber llegado a Bogotá.

¹²⁸ Esta sección está basada fundamentalmente en la transcripción del diario personal del profesor Kemmerer.

Durante su primera visita, los consejeros financieros le presentaron al Gobierno diez proyectos de ley, de los cuales ocho terminaron convirtiéndose en leyes; a saber: la Ley 20, orgánica del impuesto de papel sellado y timbre nacional; la Ley 25, orgánica del Banco de la República; la Ley 31, por la cual se fijaron el número y las nomenclaturas de los ministerios; la Ley 34, que trató de la formación y fuerza restrictiva del presupuesto nacional; la Ley 36, que dio algunas pautas para la administración y recaudación de las rentas nacionales; la Ley 42, versada en la reorganización de la contabilidad oficial y la creación del Departamento de Contraloría; la Ley 45, que reglamentó y le dio ciertas autorizaciones a los establecimientos bancarios; y la Ley 46, cuyo aspecto central eran los instrumentos negociables¹²⁹.

8.4 Los aportes de la Misión Kemmerer

Tal como se lo había manifestado el doctor Olaya al profesor Kemmerer en la carta del 23 de enero de 1923 (Kemmerer, 1923e), al llegar a Bogotá, la Misión de consejeros financieros encontró la Ley 117 de diciembre 30 de 1922, la cual, influenciada por el Sistema de las Reservas Federales, había ordenado la creación del Banco de la República¹³⁰.

En este sentido, es comprensible que el doctor Olaya le hubiera expresado a Kemmerer el deseo del gobierno colombiano de establecer en el contrato del doctor Jefferson que sus servicios se centraran especialmente en dar indicaciones para la mejor organización del Banco de la República, institución que

¹²⁹ Los dos proyectos que el Congreso no elevó a leyes de la República fueron el que establecía un impuesto sobre el transporte de pasajeros y el que reglamentaba el impuesto sobre la renta.

¹³⁰ Tal como se estudió en el capítulo V, la Ley 117 de 1922 era en realidad muy semejante a la Ley 30 de junio 16 de 1922. Sin embargo, esta última se había modificado porque los gerentes de los bancos comerciales de Bogotá pusieron como condición para entrar a formar parte de los accionistas del Banco de la República, que se hicieran unos cambios a la Ley 30. No obstante, tanto la Ley 117 como la Ley 30, tenían en común sus puntos más importantes, a saber: el monto del capital de la nueva institución y la manera como se debería suscribir; la composición de la Junta Directiva y la forma como se elegiría; la autorización de emitir por un período de veinte años; la obligación de que el Banco mantuviera en caja una cantidad de oro equivalente por lo menos a la tercera parte de los billetes que hubiera en circulación; la fijación de la tasa de descuento en una cifra no superior al 6 % anual; la determinación de efectuar descuentos únicamente con los bancos que fueran accionistas suyos por un valor no inferior al 5 % de sus capitales efectivos; el permitirle al Banco de la República servir de intermediario del Estado en las operaciones fiscales y el establecer que el Banco fuera fiscalizado por dos auditores. Véase el proyecto de la ley por la cual se adiciona y reforma la Ley 30 de 1922, y las leyes 30 y 117 de 1922.

el Congreso acababa de autorizar por la Ley 117 de 1922 (Kemmerer, 1923f). En efecto, la administración de Pedro Nel Ospina no necesitaba que Jefferson y Kemmerer, los especialistas en cuestiones bancarias y monetarias, le dieran ideas para crear un banco central, puesto que esas sugerencias ya eran conocidas en el país y estaban fundadas sobre las mismas bases de la Ley 117.

Por consiguiente, el principal aporte de la misión Kemmerer al Banco de la República, fueron sus indicaciones con respecto a su funcionamiento cotidiano.

Por ejemplo, los consejeros financieros elaboraron un detallado manual de sugerencias que servirían para que el Banco efectuara sus operaciones diarias. En dicho manual se especificó entre otras cosas, cuenta por cuenta, la manera como se debería llevar la contabilidad del Emisor. Igualmente, presentó el diseño de los formatos de las notas de débito y crédito, señaló los detalles que se deberían tener en mente para el buen funcionamiento del edificio que serviría de sede de la nueva entidad y dio otros consejos de tipo puramente administrativo (Kemmerer, s. f.(f)).

De esta manera, la experiencia de trabajo adquirida por los expertos extranjeros, en diferentes instituciones americanas como el “Federal Reserve System”, fue quizás la ayuda más valiosa que se recibió de la Misión Kemmerer, más aún si se tienen en cuenta las condiciones de emergencia bajo las cuales se fundó el Banco de la República¹³¹.

Tanto en la concepción que sobre la Banca Central tenían los consejeros financieros, como en la de otras leyes presentadas por ellos al Congreso por los expertos extranjeros, fue clara la influencia de la legislación existente en los Estados Unidos y en Europa. Por ejemplo, refiriéndose a las leyes que el Congreso colombiano aprobó por recomendación de la Misión Kemmerer expresó:

Dieron a la República una nueva ley bancaria ajustada a la más moderna práctica establecida en los Estados Unidos y en Europa; crearon un sistema de supervisión y control bancario, estrechamente modelado en nuestras leyes del Estado de Nueva York. La nueva ley de presupuestos se halla en armonía con la legislación más moderna al respecto (Kemmerer, s. f.(i): 4).

¹³¹ En el capítulo siguiente se verá que la ley que creaba el Emisor se pasó al Congreso el 11 de julio de 1923 e indicaba la formación de un comité temporal encargado por seis meses de organizar el banco, de forma tal que, si todo marchaba bien, la nueva entidad iniciaría sus operaciones en enero de 1924. Sin embargo, como consecuencia de la crisis financiera surgida a raíz de los rumores sobre la mala decisión, por consejo de Kemmerer, de que el Banco de la República entrara a operar el 23 de julio. Así, en tan solo tres días, y venciendo todo tipo de obstáculos administrativos, el Emisor empezó a funcionar (Kemmerer, 1926b: 227-231; s. f.(i): 5-6).

Igualmente, la Ley 46 sobre instrumentos negociables fue una traducción literal de la ley que regía en 45 de los estados americanos (Kemmerer, s. f.(i))¹³².

Así pues, los consejeros financieros llegaron al país con unas ideas fijas basadas en las prácticas recientemente adoptadas en los Estados Unidos y en Europa y no las amoldaron a la situación del país. Por ello, la mayoría de proyectos de ley, presentados al Congreso por los consejeros financieros en 1923, fueron elaborados en tan solo tres meses, sin importar el escaso conocimiento del medio colombiano. Se comprende entonces el por qué las leyes expedidas en 1923 por recomendación de los expertos americanos, fueron prácticamente iguales a las de los otros países que contrataron los servicios de las misiones presididas por el profesor Kemmerer (Drake, 1983: 66).

A primera vista no es muy clara la razón por la cual se contrató la Misión de consejeros financieros; como en el caso del Banco de la República, su labor consistió en perfeccionar algunos detalles de la Ley 117 de 1922, lo cual no fue en realidad un aporte fundamental.

Tal como se vio en el capítulo anterior, existía en el país la convicción de que, si se aprobaban las reformas sugeridas por la Misión Kemmerer, la nación contaría casi que inmediatamente con un flujo nunca visto de capital americano. Por ello y dada la ansiedad por conseguir préstamos externos, se aceptaron las principales recomendaciones sugeridas por los consejeros extranjeros, sin mayor debate previo.

Si bien, ya eran conocidas en el país algunas de las ideas básicas en los proyectos de ley presentados por los expertos financieros, es probable que dichos proyectos no hubieran sido aprobados como leyes de la República, si los hubiera presentado un colombiano. El mismo Kemmerer reconoció que la ventaja para un país determinado, de contratar un consejero extranjero, residía en que este

no tiene ambiciones políticas y, por lo tanto, está libre de los sesgos que tienen los políticos locales [...]. Él viaja al exterior como un hombre libre sin los compromisos y prejuicios internos. Es principalmente por esta razón que el público le otorga tanta confianza al economista extranjero, y no porque crea que sus conocimientos de economía son mejores que los de los economistas nacionales. De hecho, la probabilidad de que una misma sugerencia sea aprobada es mucho mayor si esta la hace un experto extranjero y no un economista nacional (Kemmerer, 1927: 2).

¹³² Véase también la observación sobre la Ley 46 de 1923 hecha por Phanor Eder (1922) a E. W. Kemmerer.

El patrón oro fue un claro ejemplo de una medida recomendada por los economistas nacionales, que tan solo se adoptó cuando fue aconsejado por la Misión Kemmerer. En efecto, tal como se dijo en el capítulo III, después de finalizada la guerra de los Mil Días, los diferentes gobiernos hicieron intentos por retornar al patrón oro sin lograr su objetivo; este fracaso se debió, muy probablemente, a la falta de voluntad política.

Por lo tanto, no se deben sobrevalorar las medidas adoptadas por los consejeros financieros ni sus consecuencias. Como lo planteó Paul Drake, la Misión Kemmerer, “solamente reflejó, reforzó, y canalizó algunas tendencias internacionales y nacionales que realmente causaron los grandes fenómenos económicos de la época” (Drake, 1983: 57).